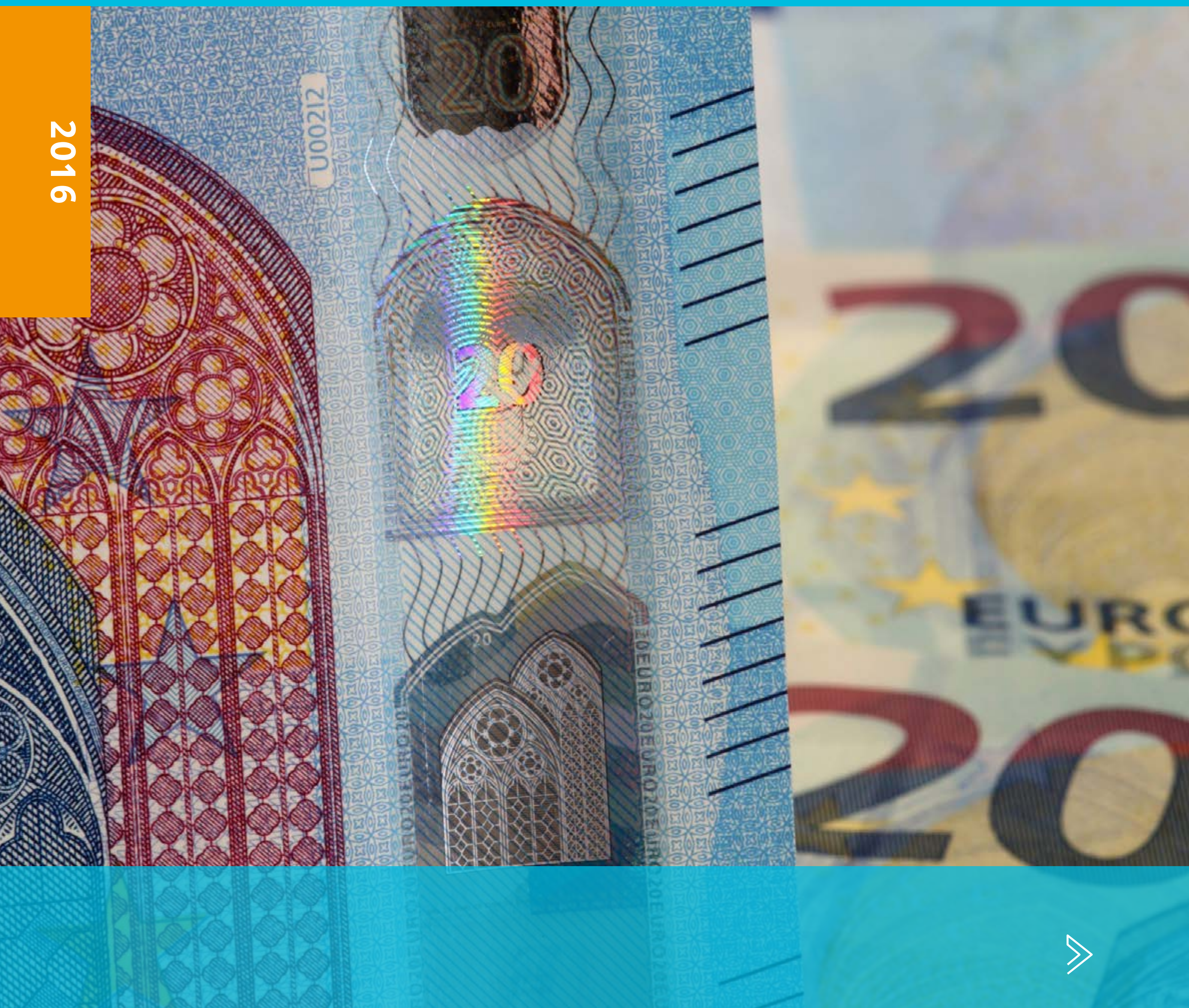
Algemene Rekenkamer

Resultaten verantwoordingsonderzoek 2015

Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII)

Rapport bij het jaarverslag

2016



Algemene Rekenkamer

Resultaten verantwoordingsonderzoek 2015 Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII)

Rapport bij het jaarverslag

De Algemene Rekenkamer doet ieder jaar onderzoek naar de verantwoording van ministers. De volgende vragen staan daarbij centraal:

- Wordt het geld besteed volgens de regels?
- Zijn de zaken goed geregeld op het departement?
- Heeft het beleid de gewenste resultaten?

Op basis van die vragen schetsen wij een beeld hoe het departement ervoor staat. Ook presenteren wij onze wettelijke oordelen over de financiële informatie en de beleids- en bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag. Daarnaast geven wij een oordeel over de bedrijfsvoering.

In dit rapport presenteren we de resultaten van ons onderzoek naar het jaarverslag van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS).

De tekst in dit document is vastgesteld op 4 mei 2016. Dit document is op 18 mei 2016 aangeboden aan het parlement.

De overige publicaties van de Algemene Rekenkamer op 18 mei 2016 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2015.

Inhoud

1 Onze conclusies

Dutch Good Growth Fund: goed opgezet

Voor de oprichting van het Dutch Good Growth Fund (DGGF) heeft de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) een uitgebreide voorstudie gedaan. Wij constateren dat de minister bij de opzet en inrichting van het DGGF de lessen en ervaringen van andere revolverende fondsen heeft meegenomen. Het is echter nog te vroeg om te oordelen of het DGGF revolverend is, d.w.z. of de opbrengsten daadwerkelijk terugvloeien in het fonds om nieuwe investeringen mee te kunnen doen.

Alhoewel het DGGF goed is opgezet, zien wij een spanningsveld tussen het revolverende karakter van het fonds aan de ene kant en het streven naar duurzame en inclusieve groei via ontwikkelingsrelevante investeringen van het mkb aan de andere kant. Om revolverend te kunnen zijn moet het DGGF financieringsrisico's spreiden over veel verschillende bedrijven, sectoren en landen. Spreiding is ook wat het bedrijfsleven graag wil, omdat er door spreiding gevarieerdere kansen en veel keuzemogelijkheden ontstaan. De voorwaarden voor het selecteren van goede projecten om ontwikkelingsrelevante investeringen mee te doen, beperken echter de keuzemogelijkheden. Dat staat op gespannen voet met risicospreiding en kan leiden tot risicomijdend gedrag bij fondsmanagers, die dan kiezen voor revolverendheid boven ontwikkelingsrelevante investeringen.

Bedrijfsleven als partner in ontwikkelingssamenwerking

Het DGGF is een van de instrumenten die de minister voor BHOS inzet voor handelsbevordering in combinatie met ontwikkelingssamenwerking, gericht op het mkb in 68 lage- en middeninkomenslanden . De minister heeft in 2015 € 2,9 miljard uitgegeven via verschillende financieringskanalen, zoals de ambassades, het maatschappelijk kanaal, multilaterale instellingen als de Verenigde Naties en ook het bedrijfsleven.
Zoals gebruikelijk ontsluit de minister de uitgaven als open data, zie de websites over begrotingshoofdstuk XVII BHOS en RVO open data.
De minister voor BHOS is een van de voorlopers in het beschikbaar stellen van open data. Dat blijkt uit ons Trendrapport Open data uit 2016.

Sinds 2012 richt de minister zich via een nieuwe agenda voor handelsbevordering en ontwikkelingssamenwerking op armoedebestrijding, duurzame groei en het succes van het Nederlandse bedrijfsleven in het buitenland. Dat betekent ook het realiseren van economische groei in ontwikkelingslanden. De minister ziet het bedrijfsleven als een partner voor haar plannen: ze wil dat

de rol van de private sector in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking gaat groeien. Op die manier kunnen de activiteiten in ontwikkelingslanden gericht op buitenlandse handel en investeringen aan de ene kant en op armoedebestrijding aan de andere kant elkaar versterken. In maart 2016 hebben wij een onderzoek gepubliceerd naar het financieringskanaal bedrijfsleven.

Het DGGF bestaat sinds 1 juli 2014 en heeft een totaalbudget van € 700 miljoen. Het fonds ondersteunt bedrijven die actief willen worden in lage- en middeninkomenslanden. Het is bedoeld voor ontwikkelingsrelevante investeringen die duurzame en inclusieve groei ondersteunen: d.w.z. investeringen die bijdragen aan werkgelegenheid, productiekracht en kennisoverdracht in of naar lage- en middeninkomenslanden. De minister kiest met het DGGF voor een zakelijke benadering van ontwikkelingssamenwerking. Het fonds geeft namelijk geen subsidies, maar leningen en financieringen, en moet revolveren. Het fonds vervangt enkele subsidieprogramma's aan het bedrijfsleven, zoals Private Sector Investeringsprogramma (PSI), Faciliteit Opkomende Markten-OS variant (FOM-OS). De minister financiert het DGGF via de ruimte die ontstaat door de stroomlijning van de bestaande subsidies (zoals stopzetting PSI) voor het bedrijfsleven.

De komende jaren zal blijken of het DGGF zowel revolverend is als ontwikkelingsrelevante investeringen oplevert. Wij zullen de resultaten van dit fonds met belangstelling blijven volgen.

Aanbevelingen
We bevelen de minister aan om ervoor te zorgen dat de fondsmanagers voldoende tijd krijgen om goede projecten te selecteren en aan de voorwaarden te voldoen. Tegelijk moet de minister grote terughoudendheid betrachten met budgettaire druk om gelden op tijd weg te zetten, omdat het DGGF voldoende tijd moet krijgen om te kunnen revolveren en zich te bewijzen. Zo creëert de minister de condities waaronder fondsmanagers de voorwaarden echt serieus kunnen nemen en projecten goed kunnen selecteren.

Verder in het rapport
In de volgende hoofdstukken werken wij bovenstaande conclusies verder uit:
- Beleidsresultaten (hoofdstuk 3): hier vindt u conclusies over onderzoek naar het Dutch Good Growth Fund.
- Bedrijfsvoering (hoofdstuk 4): evenals vorig jaar zijn er geen onvolkomenheden in de bedrijfsvoering.

- Financiële informatie (hoofdstuk 5): we zijn van oordeel dat de financiële informatie rechtmatig en getrouw is.
- Reactie van de minister (hoofdstuk 6).

2 Feiten en cijfers

De minister voor BHOS heeft in 2015 uitgaven gedaan voor € 2.902,6 miljoen, is verplichtingen aangegaan voor € 4.114,4 miljoen en heeft middelen ontvangsten voor € 103,6 miljoen. De uitgaven van het begrotingshoofdstuk BHOS betreffen 1,2% van de totale rijksuitgaven.

Tabel 1 Buitenlandse handel en Ontwikkelingssamenwerking in cijfers (x miljoen euro)

	2013	2014	2015
Verplichtingen	1.548,4	2.403,1	4.114,4
Uitgaven	3.017,6	2.813,1	2.902,6
Ontvangsten	80,4	131,8	103,6

De forse stijging van de verplichtingen heeft een aantal oorzaken, waaronder aangegane verplichtingen voor de programma's DRIVE en Develop2Build, het Initiatief Duurzame Handel (IDH) en Health Insurance Fund (IHF). Ook de reserveringen voor noodhulpprogramma's stijgen. De minister wijst verder nog op de stijging van de dollarkoers, de kosten die voortkomen uit het akkoord Bed, Bad en Brood en toezeggingen gedaan tijdens de Finance for Development-bijeenkomst in Addis Abeba.

3 Beleidsresultaten

Hier vindt u de resultaten van ons onderzoek naar het Dutch Good Growth Fund (DGGF). De opzet en inrichting van het fonds is goed. We zien echter ook een spanningsveld tussen het revolverende karakter van het fonds en de doelstelling om te investeren in ontwikkelingsrelevante projecten. We lichten onze bevindingen hieronder toe. Ook geven we een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het jaarverslag.

3.1 DGGF biedt financiering voor mkb

Het DGGF is opgericht omdat het midden- en kleinbedrijf (mkb) in Nederland én in lage- en middeninkomenslanden problemen heeft met het krijgen van voldoende financiering voor projecten of investeringen. Zo willen Nederlandse banken investeringen van het mkb in bepaalde landen niet financieren omdat ze het risico te hoog vinden en vinden banken kleine(re) transacties commercieel minder interessant. Hierdoor lopen Nederlandse bedrijven investeringskansen in die landen mis. Ondernemers in lage- en middeninkomenslanden die het microkrediet ontgroeid zijn, krijgen moeilijk toegang tot krediet en kunnen daardoor minder hard groeien. Zo vragen lokale banken vaak hoge rentes, stellen hoge eisen aan onderpand of zijn überhaupt niet bereid om mkb'ers te financieren.

De minister voor BHOS zet zich in voor succes van Nederlandse bedrijven op internationale markten, duurzame economische groei en het uitbannen van extreme armoede. Met de oprichting van het DGGF biedt de minister Nederlandse bedrijven de kans om meer te investeren in en exporteren naar lage- en middeninkomenslanden. En door de oprichting van of deelname in (nieuwe) investeringsfondsen gericht op financiering van lokaal mkb komt er meer geld beschikbaar voor het lokale mkb, waardoor dit kan groeien. Op die manier wil het DGGF het falen van de (krediet)markten aanpakken, door additioneel aan de markt extra financiering te bieden als de markt het risico te hoog of het rendement te laag vindt. Additioneel, want het DGGF moet niet marktverstorend werken. Wat de markt zelf kan financieren wordt volgens de minister voor BHOS in principe niet door het DGGF gefinancierd.

3.1.1 Inrichting DGGF

Het DGGF heeft financieringskapitaal van € 700 miljoen voor leningen, garanties en aandelenparticipaties aan het Nederlandse en lokale mkb in 68 lage- en middeninkomenslanden. Het DGGF is gestart per 1 juli 2014 en heeft een open einde, met voor het deel gericht op lokaal mkb een gunning van 10 jaar. Om risico's van investeringen te verlagen is er ook geld beschikbaar voor

technische assistentie. Dat betekent dat een ondernemer geld kan aanvragen voor capaciteitsversterking op bepaalde gebieden (bijvoorbeeld MVO) of voor het ontwikkelen of uitwerken van een innovatief en/of kansrijk plan. Dit laatste wordt ook wel 'seed capital' genoemd. BHOS heeft hiervoor € 70 miljoen beschikbaar gesteld. Voor de evaluatie van de drie onderdelen (in principe na 5 jaar) heeft BHOS € 7 miljoen gereserveerd. Deze € 77 miljoen is apart begroot en hoeft niet te revolveren.

3.1.2 DGGF onderdelen

BHOS heeft het DGGF opgedeeld in 3 onderdelen en voor elk van de onderdelen een fondsmanager benoemd. BHOS is naast opdrachtgever ook programmavoerder voor het hele fonds, dat betekent dat BHOS coördineert, zorgt voor onderlinge afstemming en de fondsmanagers aanstuurt. De coördinatie gebeurt in samenwerking met fondsmanager RVO. In tabel 2 ziet u een overzicht van de onderdelen en enkele kenmerken.

Tabel 2 Kenmerken van de onderdelen van het DGGF

Kenmerk	Onderdeel 1	Onderdeel 2	Onderdeel 3
Financiering	(Co) financiering van investeringen via leningen, garanties en aandelenparticipaties	Deelnemen in Investeringsfondsen gericht op kredietverschaffing lokaal mkb	Garanties op exporttransacties van kapitaalgoederen* en leverancierskrediet
Doelgroep	Nederlandse bedrijven die willen investeren in het buitenland	Lokale bedrijven die financiering kunnen krijgen via investeringsfondsen	Nederlandse bedrijven die kapitaalgoederen willen exporteren
Fondsmanager	RVO-Rijksdienst Voor Ondernemend Nederland	PwC/TripleJump	Atradius DSB
Budget**	€ 230 miljoen	€ 270 miljoen	€ 125 miljoen
Realisatie in 2015 ***	12 projecten € 28.020.000	11 fondsen € 78.244.500	11 transacties € 32.985.131
Voorbeelden	Investeringen voor productie snijbloemen, frambozen of noten	Investeringsfonds voor gezondheid of microkrediet	Broederij, uitbreiding hospitaal of schepen

* Onderdeel 3 is een aanvulling op de al bestaande Export Krediet Verzekering(EKV) voor die transacties waarin de reguliere EKV niet of onvoldoende dekking biedt.
** 75 miljoen van het budget is nog niet toebedeeld aan een fondsmanager en is nog flexibel inzetbaar.
*** Bron: gegevens BHOS, Directie Duurzame Economische Ontwikkeling.

3.1.3 Voorwaarden voor investeringen vanuit DGGF

Investeringen vanuit het DGGF moeten aan verschillende voorwaarden voldoen en verschillende doelgroepen bereiken.

5 gelijkwaardige criteria

Voor alle onderdelen geldt dat de gekozen projecten en voorstellen een goed onderbouwd businessplan moeten hebben en op termijn de financiering kunnen terugbetalen (ofwel economisch haalbaar zijn). Vervolgens moeten projecten en investeringsfondsen voldoen aan 5 gelijkwaardige criteria:

1. Ontwikkelingsrelevantie: projecten moeten een positief effect hebben op werkgelegenheid, productiviteit en kennisverwerving.
2. Additionaliteit: alleen transacties die niet zelfstandig door commerciële financiële instellingen gefinancierd kunnen worden, komen in aanmerking.
3. Revolverendheid: alle verstrekte financieringen moeten worden terugbetaald.
4. Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO): alle betrokken ondernemers moeten voldoen aan internationale MVO standaarden.
5. Landenfocus: alle betrokken projecten moeten in één of meer van 68 aangewezen DGGF-landen plaatsvinden.

Doelgroepen

Daarnaast moeten fondsmanagers actief zoeken naar projecten met kansen voor ondernemers in fragiele staten, jonge ondernemers en vrouwelijke ondernemers. Medio 2015 heeft de minister voor BHOS een beperkt deel van het DGGF geoormerkt voor jonge ondernemers en werknemers in 18 migratielanden.

3.2 Opzet DGGF

3.2.1 Zorgvuldige voorbereiding

Bij onze analyse van de opzet en inrichting van het DGGF zien wij dat lessen en ervaringen voor een revolverend fonds zijn meegenomen. De minister heeft een uitgebreide voorstudie gedaan om het DGGF zo goed mogelijk op te zetten en in te richten. Zo is er een inventarisatie gedaan van financieringsbehoeften bij het Nederlandse mkb. De drie onderdelen van het fonds zijn afzonderlijk door een externe partij beoordeeld op potentiele revolverendheid.

Wij constateerden bij aanvang van ons onderzoek dat een standaardlijst met eisen of normen voor het opzetten van een revolverend fonds ontbreekt binnen de overheid. Daarom hebben wij de opzet en inrichting van het DGGF beoordeeld aan de hand van lessen en ervaringen met het

beheer van diverse revolverende fondsen, uit rapporten van onder andere ECORYS, Carnegie Consult en de GAO.

In het kader hierna lichten we deze lessen toe, maar eerst geven we enkele voorbeelden waar we deze lessen terugzien in het DGGF. Lessen die wij in rapporten aantroffen zijn:

- **Bekendheid fonds**: fondsmanagers werken nu al samen met Nederlandse banken en met de FMO, die een groot lokaal netwerk van banken heeft waar FMO mee samenwerkt.
- **Technische assistentie en seed capital**: alle 3 de onderdelen hebben en gebruiken fondsen voor technische assistentie en seed capital. Deze fondsen hoeven ook niet te revolveren.
- Om revolverend te zijn is een investeringsportefeuille met een **goede productmix en risicospreiding** nodig. De fondsmanagers zijn bezig met het opbouwen van portefeuilles met deze kenmerken en op termijn moet blijken of dit hen lukt.
- **Markconforme rentes**: fondsmanagers kunnen bij cofinanciering en garanties steunen op risicoanalyses en voorwaarden voor financiering (zoals rentetarieven) van banken of Atradius DSB.
- De fondsmanagers en meefinancierende instellingen **eisen geen onderpand**.
- **Inschatting aanvaardbare risico's:** alle fondsmanagers hebben uitgebreide beoordelingsprocedures voor de projecten, procedures voor monitoring van voortgang en resultaten van projecten en terugvorderingsprocedures. De procedures omvatten ook inschattingen van fraude en corruptierisico's. Het is van belang dat BHOS bewaakt dat procedures inzake fraude en corruptierisico's blijvend worden gevolgd, zoals ook de ADR aanbeveelt.

Overzicht van ervaringen met revolverende fondsen

- Bekendheid van het fonds bij banken/investeringsfondsen is belangrijk want zorgt voor (voldoende) aanvragen of aanbiedingen en maakt cofinanciering van banken (onderdeel 1) toegankelijk. Tegelijk moeten ook de Nederlandse ondernemers weten welke mogelijkheden het DGGF hen biedt.
- Technische assistentie is nodig om kansrijke voorstellen op te werken naar een business case of bij een lopend project door trainingen in bijvoorbeeld iMVO (onderdeel 1). Zo ontstaan betere voorstellen met grotere impact.
- Seed capital wordt door de uitvoerders ingezet om kansrijke innovatieve en nieuwe fondsen (onderdeel 2) te kunnen ontwikkelen. Zo wordt het aanbod en diversiteit in fondsen vergroot en dat is goed voor de risicospreiding.
- De revolverendheid van een fonds wordt mede bepaald door de gekozen productmix. Elk product kent een ander risico. Zo ontstaat met het afgeven van een garantie minder risico dan met het verstekken van een lening of het deelnemen in eigen vermogen. Minder risico is goed voor de revolverendheid van het fonds maar het is dan minder additioneel aan de markt.

- Binnen een fonds is het zaak risico's te spreiden, over landen, sectoren, fondsmanagers en producten. Zo zijn verliezen, bijvoorbeeld omdat er ergens oorlog uitbreekt, te compenseren met opbrengsten van andere investeringen.
- Overheden kunnen, zeker tegenwoordig, goedkoop geld lenen. Het DGGF is opgezet uit publieke middelen en zou daarom lage rentetarieven kunnen hanteren. Maar het is juist goed om marktconforme rentes te hanteren. Anders zou het DGGF marktverstorend werken en risico's overnemen die de markt zelf kan dragen, terwijl het juist de bedoeling is om additioneel aan de markt te zijn en projecten te financieren die de markt te risicovol vindt.
- Het eisen van onderpand door meefinancierende instellingen (banken) belemmert deelname in de meest risicovolle sectoren waar het fonds echt additioneel is.
- Een fondsbeheerder moet goed weten hoeveel risico aanvaardbaar is en hoeveel opbrengsten nodig zijn om het fonds revolverend te houden. Dit vereist om te beginnen een uitgebreide beoordeling inclusief risicoanalyse van de voorstellen en indieners door de fondsbeheerders. Maar gedurende de looptijd moeten fondsbeheerders de voortgang van projecten volgen, natuurlijk op resultaten maar ook op opbrengsten. Betaalt de onderneming de aflossing en rente wel volledig en op tijd? En als dat niet zo is hoe werkt dan terugvordering en welke sancties zijn gewenst c.q. mogelijk: stoppen met uitbetalen, terugvorderen?

3.2.2 Te vroeg voor uitspraak haalbaarheid 100% revolverendheid

Het DGGF moet nominaal revolveren: dat betekent dat de opbrengsten (aflossingen maar ook rente en dividend) terugvloeien in het fonds om nieuwe investeringen mogelijk te maken. Dit zal na 5 tot 7 jaar kunnen, zo verwacht de minister. Deze periode is namelijk de gemiddelde terugverdientijd van de investeringen. Uit het fonds moeten ook de uitvoeringskosten betaald worden, alleen de inflatie niet. Uitvoeringskosten maken fondsmanagers bijvoorbeeld om een goede selectie te maken van projecten of fondsen en om de voortgang van die projecten te volgen.

De minister voor BHOS streeft naar 100% revolverendheid van het DGGF. Risicospreiding helpt om te kunnen revolveren maar er valt over risicospreiding na slechts na ruim een jaar uitvoering nog weinig te zeggen. Dit omdat de portefeuilles nog in opbouw zijn en dus de gewenste risicospreiding nog niet hebben bereikt. We zien wel een risico voor BHOS: fondsmanagers zouden kunnen kiezen voor risicomijdende investeringen die niet ontwikkelingsrelevant zijn doordat ze bijvoorbeeld niet additioneel zijn aan de markt, omdat ze zo minder kans lopen op verliezen. De ambitie om 100% revolverendheid na te streven geeft hiertoe een prikkel.

Risicospreiding over veel landen en sectoren wijkt bovendien af van de keuze van de minister om bij de besteding van de gelden voor ontwikkelingssamenwerking te focussen op 15 partnerlanden en de 4 prioriteiten voedselzekerheid, water, seksuele en reproductieve gezondheid en

rechten, en veiligheid en rechtsorde. In onze reeks rapporten Monitoring beleid voor ontwikkelingssamenwerking volgen wij dit beleid en constateren jaar op jaar dat er inderdaad meer focus komt op de 4 prioriteiten.

Om te kunnen revolveren (en eventueel nogmaals te revolveren) is daarnaast een langdurige inzet van middelen nodig. Dit omdat het opbouwen van een gebalanceerde investeringsportefeuille tijd kost. De 3 fondsmanagers zijn sinds 2014 bezig met de selectie van projecten en hebben in totaal bijna € 140 miljoen van de beoogde € 700 miljoen geïnvesteerd. Maar ook langdurig omdat de gemiddelde looptijd van de investeringen zo'n 5-7 jaar is (voor onderdeel 3 is de maximale looptijd zelfs 10 jaar). Het duurt dus een paar jaar voor er geld terugvloeit in het DGGF en er daarmee uitsluitsel komt over de mate van revolverendheid van de onderdelen van het DGGF.

3.3 Beschikbare middelen voor het DGGF

Kasritme bijgesteld

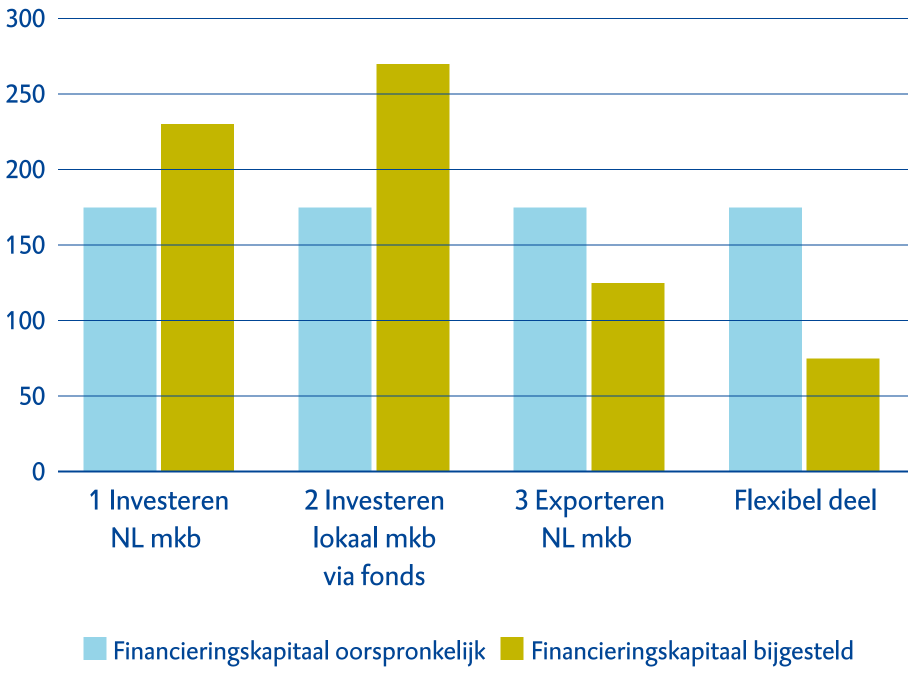
Voor het DGGF heeft BHOS oorspronkelijk € 700 miljoen beschikbaar gesteld, uit te betalen in de periode 2014-2017 zodat fondsmanagers de tijd krijgen investeringsportefeuilles gelijkmatig op te bouwen. Na de midterm review van het DGGF (1 oktober 2015) heeft BHOS het uitbetalingsschema (kasritme) aangepast aan de werkelijke ontwikkelingen. De vraag vanuit de markt naar aanvullende exportverzekeringen (onderdeel 3) bleek minder groot dan verwacht en op deze manier krijgen de fondsmanagers meer tijd voor een evenwichtige opbouw van hun portefeuilles. Ook zal BHOS de periode van uitbetalingen verlengen. Het parlement wordt hierover geïnformeerd in de 1e suppletoire begroting 2016 van BHOS.

De fondsmanagers zijn voor het ontvangen van aanvragen en het dus evenwichtig invullen van hun portefeuilles grotendeels afhankelijk van de behoeften en wensen van de markt. Of er voldoende aanvragen zijn die tegemoetkomen aan de gestelde criteria en financieel goed zijn onderbouwd laat zich niet direct voorspellen. Dat bleek al uit de achterblijvende vraag naar onderdeel 3. De fondsmanager van onderdeel 2 zoekt proactief naar nieuwe voorstellen en steeds meer naar gaten in de markt, ook met hulp van seed capital.

Nog € 75 miljoen flexibel inzetbaar

Ook had BHOS bij aanvang € 175 miljoen van het DGGF nog niet verdeeld over de fondsmanagers, dit geld was nog flexibel inzetbaar. Dit flexibele deel binnen DGGF is nu verlaagd van € 175 naar € 75 miljoen. Van die verlaging is € 25 miljoen geoormerkt als budget voor jonge ondernemers en werknemers in migratielanden verdeeld over onderdelen 1 en 2 en € 75 miljoen is

toegevoegd aan het budget voor onderdeel 2. In figuur 1 is te zien hoe de verdeling over de 3 fondsmanagers is bijgesteld na de midterm review.

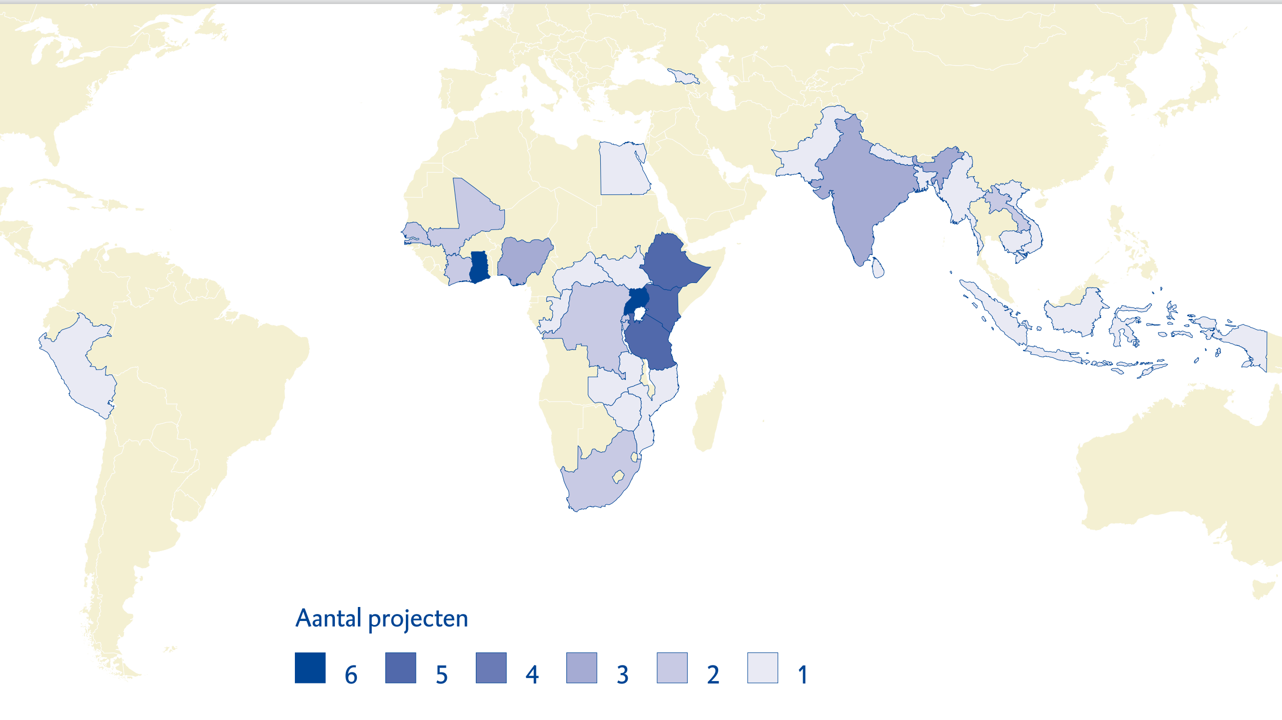


Figuur 1 Oorspronkelijke en bijgestelde verdeling middelen over fondsmanagers (in € miljoen)

3.4 Projecten in uitvoering

Het fonds is gestart in juli 2014, maar de fondsmanagers hebben pas in 2015 hun eerste projecten gefinancierd. Dit omdat de keuze voor projecten zorgvuldig moet gebeuren en tijd kost. Per eind 2015 hebben de fondsmanagers in totaal 34 projecten in uitvoering of bijna in uitvoering (voorgenomen) in 32 landen, voor een totaalbedrag van € 139.249.631 (zie ook tabel 2). Aan technische assistentie is in bijna € 5 miljoen betaald, vooral voor onderdeel 2.

In totaal maar ook per onderdeel zijn de meeste projecten gerealiseerd in Afrika, met Ghana, Uganda, Ethiopië, Tanzania en Kenia bovenaan. Hieronder een figuur waarin we op een wereldkaart aangeven in welke 32 landen de 34 (voorgenomen) projecten lopen. Daarna volgt een tabel met de (voorgenomen) projecten per land. Onderdeel 2 investeert in fondsen die vooral in meerdere landen actief zijn en we hebben alle landen per project vermeld.



Figuur 2 Wereldkaart met lopende en voorgenomen projecten DGGF per eind 2015

Tabel 3 Lopende en voorgenomen projecten DGGF per land, stand eind 2015

Aantal projecten	Landen
6	Ghana, Uganda
5	Ethiopië, Kenia, Tanzania
4	-
3	India, Nigeria
2	Burundi, Democratische Republiek Congo, Ivoorkust, Mali, Rwanda Senegal , Zuid-Afrika, Laos
1	Centraal Afrikaanse Republiek, Congo Brazzaville, Egypte, Mozambique, Zambia, Zimbabwe, Zuid-Soedan, Bangladesh, Cambodja, Indonesië, Myanmar , Nepal, Pakistan, Sri Lanka, Vietnam, Georgië, Peru

3.5 Oordeel totstandkoming beleidsinformatie

Dit oordeel is gelijk aan het oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in ons rapport Resultaten verantwoordingsonderzoek 2015 Ministerie van Buitenlandse Zaken (V). De beleidsinformatie in het Jaarverslag 2015 van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking is niet geheel deugdelijk tot stand gekomen. Het ministerie beschikt weliswaar over procesbeschrijvingen voor de totstandkoming van de beleidsinformatie, maar de praktijk wijkt hiervan af. Er ontbreekt een zichtbare afstemming in het dossier tussen FEZ als opsteller van het beleidsverslag en de uitvoerende DG's en/of directeuren. Ook stelt FEZ niet vast of alle bronnen voor informatie daadwerkelijk aanwezig zijn.

4 Bedrijfsvoering

4.1 Oordeel bedrijfsvoering

De onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking voldoen in 2015 aan de gestelde eisen.

4.2 Oordeel totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

Dit oordeel is gelijk aan het oordeel over de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie in ons rapport Resultaten verantwoordingsonderzoek 2015 Ministerie van Buitenlandse Zaken (V). De informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2015 van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking is niet geheel deugdelijk tot stand gekomen. Het ministerie beschikt weliswaar over procesbeschrijvingen voor de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie, maar de praktijk wijkt hiervan af. Er ontbreekt een zichtbare afstemming in het dossier tussen FEZ als opsteller van de bedrijfsvoeringsparagraaf en de uitvoerende DG's en/of directeuren.

5 Financiële informatie

In dit hoofdstuk vindt u de resultaten van ons onderzoek naar de financiële informatie in het jaarverslag.

We geven een oordeel over:
- de rechtmatigheid van de financiële informatie;
- de deugdelijke weergave van de financiële informatie;
- de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave van de financiële informatie op artikelniveau.

Alle door ons aangetroffen fouten en onzekerheden vindt u in het overzicht op onze website.

5.1 Oordeel over de financiële informatie

De financiële informatie in het Jaarverslag 2015 van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking voldoet aan de daaraan te stellen eisen.

5.1.1 Oordeel rechtmatigheid financiële informatie

De in de financiële overzichten opgenomen informatie in het Jaarverslag 2015 van BHOS is op totaalniveau rechtmatig. Wij geven ons oordeel onder voorbehoud van goedkeuring van de slotwetmutaties door het parlement.

Voorbehoud slotwetmutaties

De slotwet bevat een aantal overschrijdingen van de door het parlement geautoriseerde verplichtingen en uitgaven. Zolang de Staten-Generaal deze mutaties niet alsnog heeft goedgekeurd ontbreekt de wettelijke grondslag hiervoor. Het voorbehoud voor de slotwetmutaties bij het oordeel over de financiële informatie van BHOS betreft de onderstaande overschrijdingen:
- Het bedrag aan verplichtingen omvat in totaal € 687,8 miljoen aan overschrijdingen op het begrotingsartikelen 2, 3, 4 en 5.
- Het bedrag aan uitgaven omvat in totaal € 143,2 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 4 en 5.

Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij ons oordeel over de financiële informatie mogelijk herzien.

5.1.2 Oordeel deugdelijke weergave financiële informatie

De in de financiële overzichten opgenomen informatie in het Jaarverslag 2015 van BHOS is op totaalniveau deugdelijk weergegeven en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

5.1.3 Rechtmatigheid en deugdelijke weergave op artikelniveau

Wij controleren ook op artikelniveau de deugdelijke weergave en de rechtmatigheid van de financiële informatie. Wij hebben hierbij geen belangrijke fouten en onzekerheden geconstateerd in het Jaarverslag 2015 van BHOS.

6 Reactie minister

De minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) heeft op 30 april 2016 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we haar reactie op dit rapport integraal weer. De volledige reactie staat ook op www.rekenkamer.nl. De opmerkingen van de minister geven ons geen aanleiding tot een nawoord.

6.1 Reactie minister voor BHOS

De minister voor BHOS schrijft: "Bij brief van 11 april 2016 heeft u mij het conceptrapport Resultaten verantwoordingsonderzoek 2015 Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) (XVII) aangeboden. Graag maak ik gebruik van de geboden gelegenheid om te reageren op de daarin vervatte bevindingen en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer.

In het concept-rapport wordt in het bijzonder aandacht besteed aan het Dutch Good Growth Fund (DGGF). Het doet mij veel deugd dat de Algemene Rekenkamer constateert dat het DGGF goed is opgezet en ingericht, dat uitgebreide voorstudies zijn verricht en dat lessen en ervaringen van andere revolverende fondsen in aanmerking zijn genomen. Dit beschouw ik als een ondersteuning van de weg die met het DGGF is ingeslagen en de beleidskeuzen die daarbij zijn gemaakt.

Tevens stelt de Algemene Rekenkamer vast dat het nog te vroeg is om te oordelen of DGGF daadwerkelijk revolverend is. Daarbij wordt erop gewezen dat er sprake is van een spanningsveld tussen enerzijds revolverendheid en anderzijds het streven naar duurzame en inclusieve groei, en ontwikkelingsrelevantie binnen het fonds.
De bedoelde spanning is herkenbaar, maar ik ben ervan overtuigd dat de revolverendheid en de ontwikkelingsrelevantie van het DGGF samen kunnen gaan. Vanzelfsprekend zullen beide nauwgezet worden gemonitord.

In dit verband constateert de Algemene Rekenkamer terecht dat het selecteren van goede projecten en het realiseren van de revolverendheid van het DGGF tijd vergen. De fondsmanagers worden hier dan ook toe in staat gesteld. In het kader van de Voorjaarsnota zal daartoe tevens een nieuw meerjarig kasritme bekend worden gemaakt.
Bovendien zal worden ingezet op een grotere bekendheid van het DGGF bij ondernemers en zal ook technische assistentie aan ondernemers worden verstrekt. Dit zal niet alleen de impact, maar ook de risicospreiding, en bijgevolg de revolverendheid, van het fonds ten goede komen.

Verder stelt de Algemene Rekenkamer vast dat de uitgaven voor het DGGF, zoals gebruikelijk bij Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, als open data worden ontsloten.
Daarbij wordt opgemerkt dat de begroting van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking één van de voorlopers is bij het beschikbaar stellen van open data. Dit is een stimulans om het ingezette beleid ten aanzien van transparantie van doelen en resultaten met kracht te continueren, met daarbij wel de aantekening dat niet alles kwantitatief is uit te drukken.

Tot slot heb ik kennis genomen van de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat de beleidsinformatie in het jaarverslag 2015 van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking niet geheel deugdelijk tot stand is gekomen.
Deze constatering deel ik niet. Het jaarverslag Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking is een breed binnen de organisatie afgestemd product dat op zorgvuldige wijze is gerealiseerd."

Bijlage 1

Over het verantwoordingsonderzoek

In ons jaarlijkse Verantwoordingsonderzoek kijken wij naar de kwaliteit van de jaarverslagen die de ministers op Verantwoordingsdag aanbieden aan het parlement. Wij beoordelen ook de kwaliteit van de bedrijfsvoering van de ministeries gedurende het begrotingsjaar. Het onderzoek mondt uit in het afgeven van onze verklaring van goedkeuring bij de rijksrekening en de saldibalans van het rijk, die in het Financieel jaarverslag van het Rijk zijn opgenomen. De taken en bevoegdheden voor het Verantwoordingsonderzoek liggen vast in de Grondwet en in de Comptabiliteitswet 2001.

Onderzoek naar de jaarverslagen

Ons onderzoek naar de jaarverslagen is erop gericht om vast te stellen:

- of de weergegeven financiële informatie klopt en de weergegeven financiële transacties rechtmatig zijn - dat wil zeggen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere toepasselijke wettelijke regels;
- of de weergegeven (niet-financiële) informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering op goede wijze tot stand gekomen is;
- of de inrichting van het jaarverslag voldoet aan de bepalingen uit de Comptabiliteitswet 2001 en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Bij het onderzoek naar de financiële informatie willen wij voldoen aan de internationale controlestandaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, 'ISSAIs'). Wij onderzoeken niet iedere geldstroom tot in detail, maar hanteren een werkwijze die is gebaseerd op risicoanalyse. Wij maken optimaal gebruik van het controlewerk dat de Auditdienst Rijk voor de ministers verricht, en voeren daarnaast eigen controles uit.

Met het oog op het budgetrecht van het parlement richten wij ons controlewerk zo in dat wij over belangrijke fouten en onzekerheden niet alleen op jaarverslagniveau in totaal, maar ook per begrotingsartikel kunnen rapporteren. Om te kunnen bepalen wat wel en niet belangrijk is gebruiken wij kwantitatieve en kwalitatieve tolerantiegrenzen.

Voor de in het jaarverslag opgenomen informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering beoordelen we of deze ordelijk en controleerbaar tot stand is gekomen.

Onderzoek naar de bedrijfsvoering
In ons onderzoek naar de kwaliteit van de bedrijfsvoering van de ministeries beoordelen wij of het financieel beheer, het materieelbeheer en andere elementen van de bedrijfsvoering rechtmatig, ordelijk en controleerbaar zijn.

Omdat het niet mogelijk is alle relevante elementen van de bedrijfsvoering jaarlijks te toetsen, hebben wij een meerjarige aanpak ontwikkeld. Wij richten ons daarbij vooral op de elementen die een rechtstreekse relatie hebben met de financiële informatie in de jaarverslagen. Alle essentiële beheersmaatregelen ('key controls') binnen het financieel beheer onderwerpen we ten minste eens in de drie jaar aan onderzoek.

Als we vinden dat een onderdeel van de bedrijfsvoering onvoldoende beheerst verloopt, noemen wij dat een 'onvolkomenheid' dan wel een 'ernstige onvolkomenheid'. Daarnaast benoemen wij zaken die beter kunnen worden georganiseerd als aandachtspunt.

Onderzoek naar beleidsinformatie
Wij doen jaarlijks onderzoek naar een aantal beleidsthema's. Centraal staan hierbij de vragen of ministers erin slagen de belastingbetaler waar voor zijn geld te leveren en of zij het parlement hierover voldoende informeren. Hiervoor gaan wij na:
- hoeveel geld aan het beoogde doel wordt besteed;
- of voor dat geld de beloofde prestaties worden geleverd;
- in hoeverre het met het geld beoogde doel wordt gerealiseerd;
- of het parlement in begroting, jaarverslag en andere kamerstukken voldoende wordt geïnformeerd.

Een uitgebreide methodologische verantwoording over ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek staat op onze website:
verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl/over-dit-onderzoek/verantwoordingsdag.

Voorlichting
Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Omslag
Ontwerp: Corps Ontwerpers
Foto: Corbis/Hollandse Hoogte

Den Haag, mei 2016